

21 LUGLIO 2017

La Corte africana interviene
sull'imparzialità del sistema elettorale
ivoriano (ACtHPR, sentenza del 18
novembre 2016, APDH c. Costa
d'Avorio)

La Corte africana interviene sull'imparzialità del sistema elettorale ivoriano^{*}

[Nota a ACtHPR, sentenza del 18 novembre 2016, APDH c. Costa d'Avorio](#)

Con la sentenza del 18 novembre 2016, la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, nel caso *Actions pour la protection des droits de l'Homme (APDH) c. Costa d'Avorio* (ricorso n. 1/2014) ha condannato le autorità ivoriane poiché la normativa interna prevedeva un organismo di controllo elettorale non rispettoso dei caratteri d'indipendenza e imparzialità, in violazione degli obblighi contenuti in diversi strumenti internazionali in materia di diritti umani.

Con il ricorso presentato il 12 luglio 2014, l'Ong ivoriana summenzionata aveva adito la Corte lamentando il contrasto della normativa elettorale interna con la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e con tutta una serie di trattati internazionali in materia elettorale. In particolare, l'oggetto del ricorso atteneva alla legge n. 2014-335 del 28 maggio 2014, di modifica alla legge istitutiva di una Commissione elettorale indipendente (legge n. 2001-634 del 9 ottobre 2001), che ne disciplinava composizione, organizzazione, doveri e funzionamento. Tale Commissione, che inizialmente doveva avere natura temporanea (il suo mandato avrebbe dovuto esaurirsi all'esito delle elezioni del 2010), era stata creata con il compito di organizzare e monitorare il buon andamento del processo elettorale, e di proclamare i risultati. Un anno prima delle elezioni del 2015, la legge istitutiva della Commissione elettorale indipendente veniva emendata dal Parlamento. A seguito della novella legislativa, risultava composta da 17 membri, tra rappresentanti delle istituzioni, dei partiti politici e della società civile.

Ritenendo che tale modifica comportasse uno squilibrio a favore del governo in carica, alcuni parlamentari delle opposizioni avevano presentato ricorso in via preventiva dinanzi al Consiglio costituzionale ivoriano. In particolare, i 29 parlamentari lamentavano che la presenza nella Commissione elettorale indipendente di rappresentanti del Presidente della Repubblica e del Presidente dell'Assemblea nazionale costituisse violazione del principio di uguaglianza dei candidati e dell'impegno a istituire un organo elettorale

^{*} Nota sottoposta a referaggio

indipendente e imparziale. Il Consiglio costituzionale tuttavia rigettava il ricorso¹ e la legge veniva dunque promulgata in data 18 giugno 2014.

Per tali motivi, tenuto conto che non sussiste nell'ordinamento ivoriano alcun tipo di rimedio utilmente esperibile, *Actions pour la protection des droits de l'Homme* decideva di adire la Corte africana. L'Ong ricorrente sosteneva che la Costa d'Avorio avesse violato gli artt. 3 e 13, § 1 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (che garantiscono, rispettivamente, il diritto all'eguaglianza di fronte alla legge e il diritto di partecipare liberamente al governo del paese di appartenenza), l'art. 1 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (che enuncia il principio di uguaglianza) e l'art. 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (dove parimenti si proclama il principio di eguaglianza e di non discriminazione), oltre che alcune disposizioni della Carta africana sulla democrazia, le elezioni e la *governance*² e del Protocollo ECOWAS sulla democrazia e il buon governo³.

Come previsto dall'art. 39 del Regolamento di procedura, nella sua sentenza la Corte africana ha preliminarmente analizzato la sussistenza della giurisdizione nel caso di specie. Con riferimento alla competenza *ratione personae*, la Corte non ha riscontrato alcun problema ostativo. Quanto al governo convenuto, la Corte ha, infatti, ricordato che la Costa d'Avorio è uno dei 7 stati africani ad aver non soltanto ratificato il "Protocollo relativo alla creazione di una Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli", ma anche ad aver firmato la dichiarazione che permette ai singoli e alle organizzazioni non governative di presentare un ricorso individuale dinnanzi a quest'organo giurisdizionale sovranazionale. A sua volta, la ricorrente è un'organizzazione non governativa che gode dello *status* di osservatore di fronte alla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, così come richiesto dall'art. 5, § 3, del Regolamento della Corte.

Sulla competenza *ratione materiae* della Corte la questione era, invece, più delicata poiché afferente la definizione e la portata applicativa della nozione di "strumento in materia di diritti umani" di cui all'art. 3 del Protocollo istitutivo della Corte africana. A differenza delle sue cugine (la Corte europea dei diritti dell'uomo

¹ Si veda la decisione del *Conseil Constitutionnel* ivoriano n. CI-2014-138/16-06/CC/SG del 16 giugno 2014, reperibile al seguente sito: <http://www.conseil-constitutionnel.ci/decision/14055294931.pdf>.

² L'*African Charter on Democracy, Elections and Governance* (redatta dalla Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli) è stata adottata nell'ambito dell'Unione africana il 30 gennaio 2007 ed è entrata in vigore il 15 febbraio 2012. Attualmente è stata ratificata da 24 Stati membri dell'Unione africana.

³ Il *Protocol on Democracy and Good Governance* (A/SP1/12/01), addizionale al Protocollo concernente il meccanismo per la prevenzione, la gestione, la risoluzione, la pace e la sicurezza dei conflitti (*Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*), è stato adottato a Dakar dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) in data 21 dicembre 2001 ed è entrato in vigore nel luglio 2005.

e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo), la Corte africana conosce, infatti, non solo delle controversie riguardanti l'applicazione e l'interpretazione della sua Carta (ossia la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli), ma anche di ogni altro strumento in materia di diritti umani ratificato dallo Stato avverso il quale sia presentato un ricorso. Sotto questo profilo, la sentenza offre spunti di particolare interesse, posto che non era scontato che sia il Protocollo dell'ECOWAS su democrazia e buon governo, sia la Carta africana sulla democrazia, le elezioni e la *governance* ricadessero all'interno della nozione di "strumento in materia di diritti umani".

Per discernere tale problematica, i giudici della Corte hanno fatto ricorso all'opinione della Commissione dell'Unione Africana e dell'Istituto africano di diritto internazionale. Entrambe le istituzioni hanno chiarito che il collegamento tra diritti umani e democrazia è forte ed è evidenziato da svariati strumenti internazionali in materia di diritti umani. A tal proposito, la suddetta Commissione ha fatto notare che la Carta africana sulla democrazia fa più volte richiamo al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, e che a sua volta la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli impegna gli Stati parte a promuovere la democrazia e il principio della *rule of law* attraverso il riconoscimento alla partecipazione alle elezioni a suffragio universale, quale diritto inalienabile dei popoli (art. 4 della Carta). L'Istituto africano di diritto internazionale rilevava, poi, che la Carta africana sulla democrazia è un trattato che conferisce diritti e libertà agli individui e che, in quanto tale, forma parte dell'architettura continentale sui diritti umani e, non a caso, è stato più volte citato dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nelle sue decisioni.

Facendo tesoro di tali autorevoli pareri, con la sentenza *de qua* la Corte ha chiarito quando ci si trovi di fronte a uno strumento in materia di diritti umani. Secondo i giudici di Arusha, occorre partire da uno *screening* sullo scopo del trattato, ricavabile *i)* dall'enunciazione espressa di diritti individuali o collettivi, ovvero, in alternativa, *ii)* dalla previsione di obblighi vincolanti per gli Stati parti miranti ad assicurare il godimento di tali diritti. Nel caso di specie, sia il Protocollo ECOWAS, sia la Carta africana sulla democrazia prevedono che gli Stati istituiscano degli organismi elettorali indipendenti e imparziali, al fine di garantire e attuare il diritto al voto e il diritto di partecipare ad elezioni libere, entrambi tutelati dall'art. 13 della Carta africana dei diritti dell'uomo⁴. Pertanto, la sentenza dichiara che si tratta di due trattati che rientrano pienamente nella nozione di cui all'art. 3 del Protocollo istitutivo della Corte.

⁴ Sul punto è interessante il riferimento della sentenza in commento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare al primo caso in cui la Corte si è occupata dell'interpretazione dell'art. 3, Prot. n. 1 alla CEDU, che sancisce il diritto a libere elezioni. Si tratta del caso *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, sentenza del 2 marzo 1987. La Corte EDU, nel valutare per la prima volta una doglianza di violazione del suddetto articolo, aveva, difatti,

Quanto, infine, alla competenza *ratione loci* e *ratione temporis*, la Corte ha statuito che era indiscusso, da un lato, che le violazioni lamentate dalla ricorrente si fossero manifestate nel territorio dello Stato convenuto e, dall'altro, che la Costa d'Avorio avesse ratificato il Protocollo istitutivo della Corte e depositato la dichiarazione prima dei fatti contestati con il ricorso presentato da APDH.

Per le suddette ragioni, i giudici hanno dichiarato sussistente la giurisdizione della Corte nel caso di specie. Con riferimento alle questioni di ricevibilità del ricorso, il governo della Costa d'Avorio, nel costituirsi, pur tardivamente⁵, in giudizio, sollevava le eccezioni di mancato previo esaurimento dei ricorsi interni e di utilizzo di un linguaggio oltraggioso e offensivo nei confronti delle autorità ivoriane. La Corte, dopo aver riscontrato d'ufficio che le altre condizioni di ricevibilità erano state rispettate dall'organizzazione ricorrente, ha ritenuto che il linguaggio utilizzato nel ricorso non fosse da considerare oltraggioso, come sostenuto dal governo convenuto, ma che la ricorrente si era limitata semplicemente a presentare i fatti di causa. Nello statuire ciò, la Corte ha fatto riferimento a un precedente della Commissione africana dei diritti dell'uomo, laddove si chiariva che con riferimento alla nozione di linguaggio oltraggioso, è necessario valutare se “the said remark or language [...] is used in a manner calculated to pollute the minds of the public or any reasonable man to cast aspersions on and weaken public confidence”⁶. La Corte ha infine rimarcato che, nel caso di specie, il governo non aveva fornito prove atte a dimostrare il disprezzo o l'offesa verso le istituzioni ivoriane nel linguaggio della ricorrente.

Il governo convenuto eccepiva anche il mancato previo esaurimento dei ricorsi interni, sostenendo che l'Ong avrebbe dovuto adire il Consiglio costituzionale per sentire dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 2014-335. Aggiungeva anche che il diritto amministrativo ivoriano prevedeva una procedura atta a dichiarare la responsabilità dello Stato, che andava esperita contro l'autorità per aver approvato la normativa contestata: tale procedura avrebbe potuto, infatti, condurre all'abrogazione o quantomeno alla modifica della legge in questione.

riscontrato uno stretto legame tra il diritto a libere elezioni e la tutela dei diritti umani, sostenendo in proposito che “fundamental human rights and freedoms are best maintained by ‘an effective political democracy’. Since it enshrines a characteristic principle of democracy, Article 3 of Protocol No. 1 (P1-3) is accordingly of prime importance in the Convention system” (§ 49).

⁵ Circostanza soperseduta dalla Corte africana, segno di una Corte che è ancora amica delle parti in giudizio e che non applica in maniera rigida il suo Regolamento di procedura (ai sensi dell'art. 37 del Regolamento della Corte il governo avrebbe, invero, dovuto presentare le proprie osservazioni al ricorso entro 60 giorni, mentre le stesse sono state depositate sei mesi dopo la comunicazione del ricorso, ben oltre la scadenza suddetta).

⁶ ACHPR, decisione sulla comunicazione 284/03 - *Zimbabwe Lawyers for Human Rights & Associated Newspapers of Zimbabwe c. Zimbabwe* (2009), punto 91.

La Corte africana, nel richiamare la sua precedente giurisprudenza⁷, ha ricordato che un ricorso va esperito solo se è disponibile, effettivo e adeguato e che le nozioni di effettività e di adeguatezza si traducono nell'idoneità di quel determinato rimedio a risolvere la specifica controversia sollevata dal ricorrente⁸. Nell'applicare tali argomentazioni al caso concreto, la Corte ha anzitutto rilevato che il ricorso alla giurisdizione amministrativa ivoriana concerne l'annullamento di decisioni di organi amministrativi per abuso di autorità, che nulla hanno a che vedere con la costituzionalità di una legge. Come tale il ricorso amministrativo non è da considerare come un rimedio adeguato nella suddetta fattispecie.

Quanto al mancato ricorso al Consiglio costituzionale, la Corte africana ha osservato quanto già rilevato dalla difesa della ricorrente, ossia che ai sensi della Costituzione ivoriana una Ong può deferire al Consiglio una legge sospetta di incostituzionalità solo nel caso in cui si tratti di questioni di "public freedom". Posto che la legge 2014-335 non concerneva tale materia e che tra l'altro il giudice costituzionale si era già espresso sulla legge, respingendo la questione di legittimità costituzionale sollevata dai parlamentari della minoranza, il rimedio non andava esperito, poiché si era già dimostrato non effettivo. Il ricorso di APDH è stato pertanto dichiarato ricevibile.

Nel merito della controversia, i giudici della Corte hanno anzitutto analizzato la doglianza di violazione relativa al mancato rispetto dell'obbligo di istituire un organismo elettorale indipendente e imparziale, derivante dall'art. 17 della Carta africana sulla democrazia⁹ e dall'art. 3 del Protocollo ECOWAS¹⁰.

Tenuto conto che i due articoli non contengono alcuna definizione sui requisiti di "indipendenza" e "imparzialità" dell'organo elettorale, la Corte ha fatto riferimento alle nozioni contenute nel *Dictionary of International Public Law* e condivise dall'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*: per essere indipendente, l'*electoral body* deve possedere autonomia amministrativa e finanziaria e offrire sufficienti garanzie sull'indipendenza e l'imparzialità dei suoi membri. Ebbene, secondo la Corte africana, la Commissione elettorale ivoriana, pur godendo di un'indipendenza istituzionale (in quanto, ai sensi della legge del 2014, è in possesso di propria personalità giuridica ed è dotata di autonomia finanziaria), quanto alla sua

⁷ In particolare, ACtHPR, sentenza del 28 marzo 2014, *Zongo e altri c. Burkina Faso*, § 68.

⁸ Anche in questo caso va notato positivamente che la Corte, nel chiarire il significato di tali nozioni fa riferimento alla giurisprudenza di altre corti internazionali, in questo caso della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, e in particolare al caso *Velasquez-Rodriguez c. Honduras*, sentenza del 29 luglio 1998.

⁹ L'art. 17 della suddetta Carta, rubricato "Elezioni democratiche", statuisce: "State Parties shall [...] establish and strengthen independent and impartial national electoral bodies responsible for the management of elections[...]".

¹⁰ Tale disposizione recita: "The bodies responsible for organizing the elections shall be independent or neutral and shall have the confidence of all the political actors. Where necessary, appropriate national consultations shall be organized to determine the nature and the structure of the bodies".

composizione difetterebbe dei requisiti di indipendenza e imparzialità e non sarebbe nemmeno percepita come tale dal corpo elettorale. E difatti, la maggioranza dei membri di tale Commissione è nominata dai partiti politici (8 membri sono rappresentativi del governo e solo 4 dell'opposizione), mentre un organo elettorale per rassicurare i cittadini sulla sua idoneità a organizzare e gestire elezioni libere e trasparenti, deve garantire una composizione bilanciata che tenga conto di tutte le sensibilità politiche del paese. Nel ribadire quanto sia importante che l'organo elettorale venga percepito come indipendente, i giudici della Corte africana hanno richiamato, *mutatis mutandis*, la nozione di indipendenza e di imparzialità degli organi giudiziari elaborata dalla Corte EDU, secondo la quale “in order to maintain confidence in the independence and impartiality of the court, appearances may be of importance”¹¹.

Alla luce di quanto sopra, la Corte ha concluso che la legge 2014-335 costituiva una chiara violazione degli obblighi contenuti all'art. 17 della Carta africana sulla democrazia e dell'art. 3 del Protocollo ECOWAS, e che ledeva altresì il diritto di ogni cittadino ivoiriano di partecipare liberamente alla conduzione degli affari pubblici del proprio paese, garantito dall'art. 13 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

In secondo luogo, la Corte ha affrontato l'altra doglianza, con la quale la ricorrente lamentava la violazione dell'obbligo di proteggere il diritto all'eguaglianza di fronte alla legge e all'eguale protezione davanti alla legge, in quanto la legge ivoiriana avrebbe avvantaggiato alcuni candidati rispetto ad altri e poiché il Presidente della Repubblica sarebbe stato sovra-rappresentato nella Commissione elettorale (invero, 13 dei 17 membri della Commissione risultano, direttamente o indirettamente, legati alla figura presidenziale). La Corte ha statuito che la composizione sbilanciata dell'organo elettorale favorirebbe eccessivamente il Presidente della Repubblica (qualora questi volesse ricandidarsi), o comunque i suoi alleati e il suo partito. In conseguenza, non ponendo tutti i potenziali candidati sullo stesso piano, la legge del 2014 è stata dichiarata in contrasto con il diritto ad una eguale tutela della legge, come previsto, in particolare, dall'art. 10 della Carta africana sulla democrazia e dell'art. 3 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

I giudici di Arusha hanno dunque condannato la Costa d'Avorio a emendare la legge 2014-335 al fine di renderla rispettosa della disciplina pattizia summenzionata e a notificare alla Corte l'avvenuta esecuzione della sentenza tramite l'invio di un rapporto scritto nel termine di un anno.

La sentenza in commento presenta svariati profili d'interesse: anzitutto va salutata positivamente la circostanza che giudici di Arusha non abbiano esitato a condannare le autorità ivoiriane seppure di fronte a un caso piuttosto delicato e scivoloso, in quanto attinente questioni di carattere eminentemente politico. È

¹¹ Si tratta del caso *Findlay c. Regno Unito*, sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 25 febbraio 1995, § 76.

poi particolarmente interessante la circostanza che la Corte abbia fatto propria una definizione molto ampia e inclusiva di “strumento in materia di diritti umani”¹², in tal modo lasciando trasparire la volontà di allargare le maglie del proprio sindacato sul rispetto dei diritti umani nel prossimo futuro. Suggestivo è anche l’approccio comparatistico che contraddistingue l’intero iter argomentativo della sentenza, ed in particolare la parte in cui la Corte africana utilizza l’interpretazione dei requisiti di imparzialità e indipendenza dei giudici fornita dalla Corte europea dei diritti dell’uomo applicandola, in maniera sicuramente originale, agli organi elettorali.

C’è da dire che su quest’ultimo profilo, si è espresso anche il giudice algerino Ouguergouz con una *dissenting opinion* pubblicata separatamente alla sentenza. Egli sostiene che la sentenza abbia fornito una definizione insufficiente e tautologica d’indipendenza, non distinguibile dalla nozione di “imparzialità”, nonostante i due concetti, per quanto strettamente interconnessi, siano da distinguere, posto che un organo potrebbe ben essere allo stesso tempo indipendente e imparziale ma anche indipendente e parziale. Invero, anche ai sensi della giurisprudenza della Corte europea, della Corte interamericana e del Tribunale arbitrale dell’ICSID, per stabilire se un organo (giudiziale, arbitrale o elettorale) possa essere considerato “indipendente”, devono essere prese in considerazione, in particolare, le modalità di nomina e la durata del mandato dei suoi membri, l’esistenza di garanzie contro pressioni esterne e la questione se esso sia “percepito” come indipendente. Per quanto riguarda il requisito di “imparzialità”, poi, esso riguarderebbe due aspetti. Anzitutto i membri non devono parteggiare per una delle due parti e non devono mostrare pregiudizi. In secondo luogo, l’organo deve essere oggettivamente imparziale, cioè, fornire garanzie sufficienti per escludere ogni legittimo dubbio a questo proposito. Un test di tal genere, secondo Ouguergouz, avrebbe dovuto condurre la Corte a concludere che il requisito dell’indipendenza non poteva essere soddisfatto dalla Commissione elettorale indipendente, tanto sotto il profilo della sua composizione, quanto sotto il profilo dell’indipendenza istituzionale.

Nell’opinione dissenziente si afferma inoltre che il *reasoning* della Corte avrebbe dovuto mantenere un approccio maggiormente formalistico, sia per quanto riguarda l’evidente tardività dell’eccezione di mancato previo esaurimento dei ricorsi interni sollevata dal governo, sia, in particolare, per quanto attiene il secondo dei profili di merito della pronunzia. Sostiene, invero, il giudice algerino che la Corte non si è attenuta al *petitum* del ricorso, che concerneva la sola violazione della Carta africana sulla democrazia: gli altri strumenti,

¹² Sul punto, cfr. T. DAVI, *Equality and Electoral Commissions: APDH v The Republic of Côte D’Ivoire*, reperibile sul seguente blog online: <http://www.acthprmonitor.org/equality-and-electoral-commissions-apdh-v-the-republic-of-cote-divoire/>.

inclusa la Carta africana dei diritti dell'uomo, sarebbero stati meramente citati nelle argomentazioni di APDH. Tuttavia, la Corte africana ha preferito essere “*maîtresse de la qualification juridique des faits*”, forse implicitamente ispirandosi alla cugina Corte EDU anche sotto questo profilo, e ha deciso di valutare in autonomia le doglianze presentatele, ossia in termini di diverse violazioni di disposizioni della Carta e degli altri pertinenti strumenti in materia di diritti umani.

Non resta che attendere che le misure prescritte dalla Corte allo Stato ivoriano vengano poste in essere e siano comunicate nel rapporto sull'esecuzione della sentenza. Purtroppo, sul punto, la prassi degli stati africani non è molto incoraggiante, ma si auspica che la Corte possa, attraverso la *moral suasion* di questo importante pronunciamento, aver persuaso la Costa d'Avorio ad una corretta e puntuale esecuzione delle misure ivi contenute.

Alessio Sangiorgi